



INCREMENTALISMO E POLÍTICA SOCIAL: A RACIONALIDADE GRADUAL NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

INCREMENTALISM AND SOCIAL POLICY IN BRAZIL: THE GRADUAL RATIONALITY BEHIND THE CONSTRUCTION OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

Rômulo Júnior Cardoso Oliveira¹

Moisés Oliveira Costa²

RESUMO: O artigo tem como objetivo analisar a trajetória do Programa Bolsa Família à luz do modelo incrementalista de formulação de políticas públicas. A partir de uma abordagem qualitativa e descritiva, o estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica e análise documental de legislações, medidas provisórias e documentos institucionais do Ministério do Desenvolvimento Social. O modelo incrementalista, desenvolvido por Charles Lindblom e aprofundado por Michael Howlett, é utilizado como lente teórica para compreender como a política de transferência de renda no Brasil se consolidou por meio de mudanças graduais, sucessivas e adaptativas, evitando rupturas estruturais. Os resultados indicam que o Bolsa Família não surgiu como inovação radical, mas como a integração de programas anteriores, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Sua consolidação ocorreu por meio de ajustes pontuais nos critérios de elegibilidade, valores repassados, condicionalidades e estratégias de gestão. Mesmo durante sua substituição temporária pelo Auxílio Brasil, manteve-se a lógica estrutural da transferência condicionada de renda, retomada oficialmente em 2023. Conclui-se que o Programa Bolsa Família exemplifica a racionalidade incremental, revelando como a política social brasileira tende a evoluir por pactuações institucionais e modificações marginais.

Palavra-chave: Política Social. Incrementalismo. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT: This article aims to analyze the trajectory of the Bolsa Família Program through the lens of the incrementalist model of public policy formulation. Based on a qualitative and descriptive approach, the study is grounded in a literature review and document analysis of legislation, provisional measures, and institutional documents from the Ministry of Social Development. The incrementalist model, developed by Charles Lindblom and expanded by

¹ Assistente Social. Graduação em Serviço Social pela Unimontes. Mestrando pela Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros. Especialista em Gestão do Sistema Único de Assistência Social pela Faculdade Única. Membro dos grupos de estudo: Pensamento Contemporâneo e Grupo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social (GEPSS). Bolsista pela Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais. ORCID: 0009-0005-0562-8619. E-mail: romulojroliveira@gmail.com

² Advogado. Graduação em Direito pelo Centro Universitário Funorte. Mestre em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros. Membro do Projeto de Pesquisa Núcleo de Autocomposição do Norte de Minas Gerais (NANMs), e integrante do grupo de estudo Direito e Saúde LGBTQ+ e Grupo de pesquisa em Autocomposição e Justiça Comunitária (GPAJU). Bolsista pela Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais. ORCID: 0000-0003-1718-4945. E-mail: moisesoliveiracostaa@gmail.com

Michael Howlett, is used as a theoretical framework to understand how income transfer policy in Brazil has been consolidated through gradual, successive, and adaptive changes, avoiding structural ruptures. The results indicate that Bolsa Família did not emerge as a radical innovation but rather as the integration of previous programs such as Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, and Auxílio-Gás. Its consolidation occurred through specific adjustments in eligibility criteria, benefit values, conditionalities, and management strategies. Even during its temporary replacement by Auxílio Brasil, the structural logic of conditional cash transfers was maintained and officially resumed in 2023. It is concluded that the Bolsa Família Program exemplifies incremental rationality, revealing how Brazilian social policy tends to evolve through institutional agreements and marginal modifications.

Keywords: Social Policy. Incrementalism. Bolsa Família Program.

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas constitui um processo complexo e multifacetado, marcado por disputas de interesses, atuação de múltiplos atores, escassez de recursos e condicionantes históricos e institucionais específicos. Longe de ser um processo linear e plenamente racional, a elaboração de políticas é frequentemente marcada por incertezas, limitações informacionais e restrições de ordem política, econômica e administrativa.

Nesse contexto, diferentes modelos analíticos foram desenvolvidos com o intuito de compreender os mecanismos e lógicas que orientam as decisões governamentais. Entre esses modelos, destaca-se o modelo incrementalista, cuja proposta é explicar a formulação de políticas a partir de pequenas mudanças, realizadas de maneira gradual, contínua e adaptativa, em contraste com decisões abruptas ou transformações radicais.

Desenvolvido por Charles E. Lindblom (1959; 1979), o modelo incrementalista emerge como uma crítica direta ao modelo racional-compreensivo. Este último supõe que os formuladores de políticas seriam capazes de definir objetivos precisos, reunir todas as informações necessárias, analisar exaustivamente as alternativas disponíveis e, com base em critérios objetivos, selecionar a melhor decisão possível.

No entanto, essa lógica idealizada pouco dialoga com as limitações concretas enfrentadas pelos agentes públicos na vida real. Para Lindblom, as decisões públicas são, na prática, tomadas com base em objetivos vagos, informações incompletas, pressões políticas e constrangimentos institucionais. Assim, os processos decisórios

tendem a ser conduzidos por ajustes marginais em políticas já existentes, buscando soluções viáveis dentro do possível, e não ideais dentro do desejável.

Complementando essa perspectiva, Michael Howlett (2013) argumenta que o modelo incremental é especialmente útil para compreender os processos de tomada de decisão em contextos democráticos e burocráticos. Nesses cenários, onde prevalecem a fragmentação institucional, a multiplicidade de interesses e a necessidade constante de negociação, as políticas públicas raramente nascem de planejamentos abrangentes ou de rupturas estruturais. Ao contrário, elas se desenvolvem gradualmente, consolidando-se por meio de pequenas modificações e reconfigurações que, embora limitadas em escopo, são mais facilmente aceitas pelos diferentes atores envolvidos e pela sociedade em geral. Tais mudanças incrementais evitam choques abruptos, minimizam resistências e favorecem a manutenção de consensos frágeis.

A partir dessa abordagem teórica, o presente artigo propõe analisar a trajetória do Programa Bolsa Família como expressão concreta da lógica incrementalista na política social brasileira. Longe de representar uma inovação radical, o Bolsa Família nasceu da articulação e fusão de programas sociais preexistentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação.

Sua criação, em 2003, consolidou uma estratégia de unificação administrativa e aprimoramento operacional, sem, no entanto, romper com os fundamentos das políticas que o antecederam. Ao longo do tempo, o programa foi sendo reformulado por meio de alterações pontuais, como mudanças nos critérios de elegibilidade, valores repassados, condicionalidades e estratégias de gestão, mas sempre mantendo sua estrutura básica e seus princípios orientadores.

Mesmo nos momentos em que o programa foi temporariamente substituído por outras nomenclaturas ou arranjos institucionais, como no caso do Programa Auxílio Brasil, instituído em 2021, observa-se a manutenção de sua lógica essencial: a transferência condicionada de renda como instrumento central de combate à pobreza. A posterior retomada da marca Bolsa Família, em 2023, reforça a continuidade de sua racionalidade incremental, evidenciando o caráter adaptativo e resiliente dessa política pública.

Diante disso, este artigo tem como objetivo central analisar a trajetória do Programa Bolsa Família com base no modelo incrementalista, destacando seus

anteriores, processos de consolidação e transformações recentes. Para tanto, parte-se de uma revisão teórica sobre o modelo de decisão incremental, com base nos trabalhos de Lindblom (1959; 1979) e Howlett (2013), aplicando-o como lente analítica sobre a evolução do programa.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. As fontes utilizadas incluem legislações, decretos, medidas provisórias e documentos institucionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como estudos acadêmicos que discutem a formulação e reformulação do programa. O cruzamento entre referencial teórico e dados empíricos permitiu identificar os elementos de permanência e transformação presentes ao longo da trajetória do Bolsa Família, destacando como a política se estruturou por meio de ajustes sucessivos e gradativos, em consonância com os princípios do modelo incrementalista.

Com isso, o artigo contribui para a compreensão dos mecanismos de decisão e de continuidade institucional na política social brasileira, evidenciando como, em contextos democráticos marcados por desigualdades estruturais, a racionalidade incremental se revela uma estratégia de formulação viável e duradoura. Ademais, empreende-se numa tentativa de interpretação que permita refletir criticamente sobre os verdadeiros avanços e os seus respectivos significativos nas expressões da questão social no Brasil, afinal há diversas vertentes de desigualdades se entrelaçando no país.

O MODELO INCREMENTALISTA NA TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A formulação de políticas públicas, enquanto processo político e técnico, é amplamente reconhecida como um ciclo contínuo, dinâmico e interativo, composto por etapas interdependentes: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação (Howlett, 2013). Cada uma dessas fases está sujeita a disputas, barganhas, constrangimentos institucionais, pressões sociais e interesses concorrentes.

Nesse emaranhado de forças, compreender como as decisões são efetivamente construídas exige o emprego de modelos teóricos que consigam captar a complexidade da realidade decisória governamental.

Dentre os modelos analíticos relevantes para a compreensão desse processo, destaca-se o modelo incrementalista, sobretudo no que se refere à etapa da tomada de decisão. Conforme argumenta Howlett (2013), essa etapa envolve decisões de natureza política e administrativa, sendo frequentemente marcada por negociações burocráticas, disputas partidárias, capacidade estatal limitada e múltiplas restrições contextuais. Assim, ao contrário da imagem idealizada de uma decisão plenamente racional e linear, o processo decisório real se apresenta de forma multifacetada e descontínua.

Howlett (2013) classifica cinco grandes modelos de decisão: o modelo organizacional, o da anarquia organizada, o modelo político, o modelo racional-compreensivo e o modelo incremental. Cada um desses modelos oferece interpretações distintas sobre como decisões são estruturadas e implementadas, variando conforme o grau de racionalidade assumido, o nível de coordenação institucional e o tipo de contexto político-institucional em que a política pública se insere.

O modelo racional-compreensivo, por exemplo, parte da premissa de que os tomadores de decisão teriam capacidade plena de identificar problemas, reunir e processar todas as informações disponíveis, avaliar um amplo leque de alternativas e escolher racionalmente a opção que maximize os benefícios e minimize os custos. Embora teoricamente atrativo, tal modelo revela-se excessivamente normativo e idealizado, desconectado das limitações que caracterizam o mundo real da administração pública. Como aponta Howlett (2013), trata-se de um paradigma de difícil aplicação prática, principalmente em democracias complexas, onde os interesses são fragmentados e os recursos institucionais, muitas vezes, escassos. Por isso, é considerado ineficaz para descrever o processo decisório real.

É justamente nesse ponto que Charles Edward Lindblom (1959; 1979) introduz o modelo incrementalista como uma crítica direta ao racionalismo exacerbado. Para o autor, a realidade da tomada de decisão pública é marcada por incerteza, informação imperfeita, conflitos políticos e constrangimentos institucionais, de modo que os

formuladores de políticas optam por decisões viáveis, baseadas em experiências anteriores, conhecimento prático e ajustes graduais. Trata-se do que Lindblom denominou de *muddling through*, ou seja, "ir se virando" por meio de pequenas mudanças sucessivas.

Lindblom critica a abordagem racional-compreensiva de tomada de decisão pela sua inviabilidade na solução de questões complexas envolvendo políticas públicas. Esse modelo envolve a elaboração de metas, identificação de alternativas, previsão de consequências e uma avaliação para identificar melhores/piores aspectos e prospecção de resultados. Entretanto, a crítica que se dá a esse modelo de decisão sinóptica diz respeito às limitações dos próprios indivíduos e nos conflitos que surgem ao se considerar preferências pessoais e subjetivas (Bendor, 2015).

Um dos argumentos de Lindblom era direcionado a maneira com o modelo racional separa os meios e os fins, e como essa prática poderia ser contraproducente, ou não funcional, na prática (Howlett, 2015). Com isso, o autor soma as ideias de Herbert Simon, expoente principal da teoria da racionalidade limitada, que postula a presença de elementos limitadores ao exercício pleno da razão em processos de decisão (March; Simon, 1972). Nesse sentido:

Lindblom argumentou que, na maioria das áreas político-administrativas, os fins são inseparáveis dos meios necessários a alcançá-los, já que os objetivos a serem perseguidos muitas vezes dependem da disponibilidade ou não de meios viáveis para atingi-los (Howlett, 2015, p. 167).

Cabe destacar que as ideias de Simon foram extremamente importantes para que Lindblom analisasse e desenvolvesse a ideia de um modelo incremental. Isto se dá porque aquele se debruçou sobre o comportamento organizacional de indivíduos sobre uma ótica de existência de elementos que não permitiam o uso da racionalidade como outrora era compreendida, qual seja, como se os sujeitos tivessem posse de todos os tipos de informações, variáveis e possibilidades dentro de um determinado contexto – algo que não se verifica.

O comportamento humano, portanto, era o foco de Simon, e se tornou parte da noção difundida por Lindblom (1959; 1979) de que as decisões tomadas pelos agentes resguardavam similaridade com algo que havia sido feito anteriormente. De outra

maneira, a tomada de decisão que sobreviesse seria familiar e apenas incremental aquelas que lhe antecederam (Howlett, 2015).

De acordo com Lindblom (1959; 1979), em vez de promoverem mudanças radicais ou buscarem soluções ideais, os decisores públicos tendem a ajustar políticas já existentes com modificações marginais, viáveis e politicamente aceitáveis. Essa prática é uma forma de reduzir os riscos políticos e operacionais, assegurando maior governabilidade e sustentabilidade às ações governamentais. Assim, decisões são tomadas com base em alternativas já conhecidas, e os resultados esperados são incrementalmente diferentes daqueles previamente estabelecidos. O modelo, portanto, se ancora em uma concepção pragmática da política pública.

O autor apresenta três formas principais de análise incremental: análise incremental simples, incrementalismo desconexo e análise estratégica, que não são excludentes entre si.

A análise incremental simples considera que as mudanças ocorrem de maneira secundária e limitada, com foco em alterações superficiais que não desafiam o status quo. Já o incrementalismo desconexo é caracterizado por decisões tomadas de forma fragmentada, focalizada e centralizadas. As políticas públicas, nesse caso, resultam da justaposição de múltiplas decisões parciais tomadas por atores distintos, sem coordenação unificada, e as políticas são resultados de justaposição de vários ajustes parciais (Lindblom, 1959).

Por fim, a análise estratégica apresenta uma abordagem mais reflexiva e orientada, ao reconhecer os limites da racionalidade, mas também ao buscar estratégias para melhorar as decisões públicas por meio da experiência, do conhecimento técnico e da negociação política. Essa análise parte do pressuposto de que decisões perfeitas são inatingíveis, utilizando, assim, os instrumentos possíveis com base em uma racionalidade limitada. Uma clara influência dos estudos de Simon.

Embora um incrementalismo desconexo de maneira integral não seja tão visível na contemporaneidade, Bendor (2015) argumenta que esta estratégia decisória tenha conservado seus principais elementos e se dissemina. Estes aspectos, que também podem ser considerados como heurísticas, ou atalhos mentais, "facilitam", ou ao menos "simplificam", a forma com que decisões são tomadas. São refletidos nas práticas

administrativas, e por consequência na realidade de determinada atividade. Nesse caso, no ciclo de políticas públicas.

Aqui pode-se iniciar um comparativo do Programa Bolsa Família e suas respectivas heurísticas nas tomadas de decisão. Cabe salientar que este não é o enfoque desta análise por requerer maiores informações quanto aos momentos específicos em que os dispositivos legais incrementais foram implementados, mas sim uma tentativa de exemplificação dentro do objeto de estudo. Mas a própria busca local de soluções e a adaptação a partir de uma retroalimentação pelo sistema de monitoramento e avaliação (Bendor, 2015) podem representar exemplos da perduração desses elementos de um incrementalismo desconexo como alternativa.

Howlett (2013) reforça que o modelo incrementalista se consolidou especialmente no contexto das democracias liberais do pós-Segunda Guerra Mundial, onde a atuação estatal passou a ser mediada por burocracias técnicas e instituições representativas. Nesse cenário, decisões complexas, envolvendo múltiplos interesses, passaram a ser moldadas por características como a limitação de alternativas viáveis, a unificação entre meios e fins, a maximização de ganhos visíveis, a evitação de perdas imediatas e a fragmentação decisória entre diversos órgãos e setores especializados.

Apesar de suas contribuições analíticas, o modelo incrementalista também apresenta limitações importantes. Conforme aponta Howlett (2013), trata-se de um modelo com forte viés conservador, pois tende a preservar o status quo e a dificultar a implementação de mudanças estruturais significativas. Em contextos de crise profunda, em que são necessárias respostas rápidas, inovações institucionais ou rupturas paradigmáticas, o incrementalismo pode se mostrar insuficiente ou até contraproducente. Ainda assim, sua aplicação é altamente pertinente em políticas públicas já consolidadas, que demandam processos contínuos de revisão, aprimoramento ou expansão gradual.

A principal virtude do modelo incremental reside em sua capacidade de explicar, com maior aderência à realidade, o funcionamento das políticas públicas em sistemas democráticos complexos, onde os processos de decisão são condicionados por barganhas, restrições de tempo e recursos, e pela necessidade constante de conciliar interesses conflitantes. Ao compreender a política como resultado de compromissos

possíveis, o modelo incrementalista oferece uma leitura mais realista dos limites e potencialidades da ação estatal.

Howlett (2013, p. 166) destaca alguns elementos componentes deste modelo e dos estratégias em que se concentrava, sendo eles:

1. Limitação da análise a umas poucas alternativas políticas mais ou menos familiares que diferem apenas marginalmente em relação ao status quo;
2. Fusão da análise dos objetivos políticos e outros valores com os aspectos empíricos do problema na análise política (isto é, sem a exigência de primeiramente especificar os valores, antes de identificar os meios necessários a promovê-los);
3. Preocupação analítica mais forte com os males a serem remediados do que com os objetivos positivos a serem perseguidos;
4. Sequência de tentativas, erros e revisão das tentativas;
5. Análise que explore apenas as consequências possíveis de uma alternativa tida como importante;
6. Fragmentação do trabalho analítico entre muitos participantes (partes interessadas) na policy making (cada qual dando atenção à sua parte do domínio global do problema) (Lindblom, 1979, p. 517).

Assim, o incrementalismo é expressão das restrições inerentes às democracias e aos sistemas burocráticos, refletindo um processo de decisão baseado em compromissos, barganhas e escolhas possíveis, moldadas por contextos específicos (Howlett, 2013; Lindblom, 1959, 1979).

É nesse sentido que sua aplicação como lente analítica para o estudo de políticas sociais se torna particularmente proveitosa. Ao reconhecer que grande parte das decisões públicas se concretiza por meio de mudanças pontuais e progressivas, abre-se espaço para a análise de programas sociais cuja trajetória revela uma lógica incremental de formulação. É o caso do Programa Bolsa Família, cuja evolução é marcada por ajustes graduais ao longo do tempo, sem rupturas profundas em seus fundamentos institucionais.

Quanto a própria necessidade de se observar diferentes tipos de processos decisórios em políticas públicas, Simon (1979) discorre sobre como teorias sobre o tema podem ser buscadas como forma de conceder conselhos diretos em decisões administrativas e governamentais, e não apenas como explicação de fenômenos ou fundamentos para economia política.

A aplicação do modelo incrementalista à análise desse programa permite compreender como, mesmo diante de mudanças conjunturais e reconfigurações institucionais, a política manteve seus elementos estruturantes, reproduzindo a lógica

de continuidade adaptativa típica do incrementalismo. Ainda nessa toada, é importante destacar onde o critério de racionalidade aparece nesse contexto de modelo incremental, afinal, este difere-se em essência daquele que é considerado um modelo racional-compreensivo.

A CONSTRUÇÃO INCREMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: GÊNESE, CONSOLIDAÇÃO E REFORMULAÇÕES

Com base na perspectiva incrementalista da formulação de políticas públicas, é possível compreender o Programa Bolsa Família (PBF) como resultado de um processo acumulativo de ajustes graduais realizados pelo Estado brasileiro ao longo das últimas décadas. Em vez de rupturas abruptas, a evolução dessa política social revela uma lógica de reconfigurações sucessivas que adaptam iniciativas preexistentes às novas demandas sociais, econômicas e institucionais, sem romper com a estrutura fundamental das ações anteriormente implementadas.

O incrementalismo, nesse contexto, permite apreender a racionalidade limitada que orienta os formuladores de políticas públicas, sobretudo em contextos marcados por restrições operacionais, disputas políticas e desigualdades estruturais.

A origem das políticas de transferência de renda no Brasil remonta à década de 1970, quando, em resposta ao agravamento das expressões da "Questão Social", o Estado começou a formular políticas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da fome. De acordo com Araújo (2010), tais políticas buscavam garantir um mínimo de proteção social à população em situação de vulnerabilidade, por meio da complementação da renda familiar. Essas ações iniciais, ainda desarticuladas, ganharam maior consistência na década de 1980, com a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar, que visava assegurar o direito à alimentação e incentivar a produção de alimentos.

Nos anos 1990, multiplicaram-se iniciativas pontuais de transferência de renda, muitas delas implementadas em caráter local ou experimental. Em 1992, foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), por meio do Projeto de Lei nº 2.561, com critérios específicos de elegibilidade e foco em famílias com crianças, introduzindo condicionalidades como frequência escolar e acompanhamento de saúde (Brasil, 1992).

Essa lógica de condicionalidades se consolidaria com o Programa Bolsa Escola, implementado em 1995 no Distrito Federal, e expandido nacionalmente a partir de 2001 com a promulgação da Lei nº 10.219. O programa previa benefício financeiro condicionado à assiduidade escolar, com o objetivo de reduzir a evasão e a reprovação (MDS, 2008; Araújo, 2010).

Em paralelo, outras iniciativas também foram adotadas. O Programa Bolsa Alimentação (PBA), instituído em 2001 pela Medida Provisória nº 2.206, focava no combate à desnutrição infantil, condicionando o recebimento dos recursos à realização de pré-natal e à participação em ações de promoção da saúde (Brasil, 2001).

Em 2002, foi criado o Programa Auxílio-Gás (Lei nº 10.453), com o objetivo de subsidiar o consumo de gás de cozinha por famílias de baixa renda. Já em 2003, o Programa Cartão Alimentação buscou garantir a segurança alimentar, oferecendo um benefício mensal exclusivo para aquisição de alimentos (MDS, 2008).

Com a sobreposição de programas com finalidades similares, tornou-se evidente a necessidade de unificação e racionalização das ações. Foi nesse cenário que se instituiu o Programa Bolsa Família, inicialmente por meio da Medida Provisória nº 132/2003 e, posteriormente, pela Lei nº 10.836/2004.

O PBF integrou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação em um único arranjo institucional, consolidando uma política de transferência condicionada de renda com maior abrangência e articulação federativa. O valor do benefício variava conforme a composição familiar, mantendo condicionalidades nas áreas de educação e saúde e priorizando o pagamento à mulher responsável pelo domicílio (Brasil, 2003).

Essa fusão programática não representou uma ruptura, mas sim uma reestruturação incremental das ações sociais anteriores. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008), o objetivo era ampliar o alcance da política, melhorar a gestão pública e garantir maior efetividade na aplicação dos recursos. Entre as inovações, destacam-se a centralidade da família como unidade de atendimento, a integração de ações intergovernamentais, a adoção do Cadastro Único como ferramenta de focalização e a introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação mais robustos.

Com o passar dos anos, o Bolsa Família passou por revisões pontuais, reforçando sua aderência à lógica incrementalista. O Decreto nº 6.135/2007 institucionalizou o uso obrigatório do Cadastro Único (CadÚnico), aprimorando o processo de identificação e seleção dos beneficiários. Em 2011, o programa foi integrado ao Plano Brasil Sem Miséria, ampliando seu escopo e redefinindo a linha de extrema pobreza para renda per capita inferior a R\$70,00, incorporando também políticas de inclusão produtiva e articulação intersetorial com saúde, educação e assistência social (Brasil, 2011).

No contexto da pandemia de COVID-19 e de reorganizações institucionais, foi criado, em 2021, o Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061, posteriormente consolidado pela Lei nº 14.284/2021. Apesar da mudança de nome e da introdução de novas modalidades de benefício, como o Benefício Compensatório de Transição, a estrutura central da política foi mantida. O uso do CadÚnico, o foco em famílias de baixa renda e as condicionalidades em saúde e educação permaneceram, evidenciando a continuidade da racionalidade incremental (Brasil, 2021).

Já em 2023, a Medida Provisória nº 1.164 e a Lei nº 14.601 restabeleceram o nome Bolsa Família e reafirmaram seus princípios fundantes. Foram definidos novos valores para os benefícios (mínimo de R\$600, com acréscimos por criança de até seis anos), fortalecida a articulação intersetorial, ampliados os instrumentos de fiscalização (como a Rede Federal de Fiscalização) e mantidas as condicionalidades (Brasil, 2023).

O Decreto nº 11.479/2023 complementou essas medidas ao estabelecer diretrizes voltadas à profissionalização de jovens, com vistas à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

De certa maneira, a escolha pela unificação de iniciativas preexistentes, sem promover alterações radicais em seus objetivos ou mecanismos, revelou uma estratégia estatal de racionalização administrativa, típica de contextos democráticos marcados por disputas políticas e pela necessidade de pactuação institucional. Essa lógica foi reafirmada ao longo dos anos, com a incorporação de melhorias pontuais no desenho do programa, tais como a ampliação dos valores repassados, a atualização dos critérios de elegibilidade, a manutenção das condicionalidades e a integração com outras políticas setoriais, como saúde, educação e assistência social.

A substituição temporária do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, em 2021, ilustrou uma tentativa de reconfiguração institucional mais ampla. Entretanto, a permanência da estrutura central da política de transferência condicionada de renda demonstra que a mudança não significou uma ruptura efetiva com os princípios fundantes da política. A retomada para Bolsa Família em 2023 evidencia, portanto, a resiliência e a legitimidade pública acumuladas pelo programa, além de reforçar a continuidade de seus fundamentos operacionais e objetivos estratégicos.

A articulação permanente com o Cadastro Único, a exigência de frequência escolar e o acompanhamento de saúde, bem como a introdução de novos instrumentos de gestão, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e a Rede Federal de Fiscalização, reforçam o caráter incremental da política. Tais mecanismos de aprimoramento e fiscalização não alteram a lógica essencial do programa, mas ampliam sua eficácia dentro dos marcos já estabelecidos. Essa trajetória revela a racionalidade limitada descrita por Lindblom (1959, 1979), em que as decisões são tomadas a partir de experiências acumuladas, restrições contextuais e negociações contínuas.

Bendor (2015) destaca três principais heurísticas que perduram no modelo incremental, e que podem ser observadas no programa em debate, quais sejam: a busca local; a adaptação iterativa e a inteligência distribuída em múltiplas mentes. O momento de surgimento do Bolsa Família como resultado da unificação e aprimoramento de outros programas anteriores exemplificam a busca local em estruturas e casos pré-existentes. O não rompimento com estes, que já solucionavam por si só problemas específicos, a melhoria de questões como educação e saúde, e o uso de mecanismos de pagamentos anteriores, mas adaptados à logística do programa, também se enquadram nesta heurística, que não radicaliza, mas modifica.

O monitoramento do programa e os métodos de avaliação contínua constituem um sistema que acompanha frequência escolar e vacinal de crianças e jovens, entre outros requisitos, que, se tornam uma base de dados que retroalimenta o projeto. Com isso, permite revisão e adaptação iterativa. Além desses, as atualizações cadastrais e a identificação geográfica, demográfica e socioeconômica são parte da segunda heurística.

O uso de várias “mentes” com o envolvimento de múltiplos atores, como sociedade civil e diferentes níveis de governo, torna melhor a resolução de problemas de maior complexidade (Bendor, 2015). No Bolsa Família, essa articulação transversal e intersetorial envolve áreas de governo como Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, e outros, e permite uma gestão descentralizada dentro das próprias ações estatais. Ademais, a sociedade civil, por intermédio de conselhos sociais e promoção de debates soma na multiplicidade de diferentes perspectivas. Ou seja, uma nova heurística.

Nesse sentido, o Bolsa Família ilustra, de forma exemplar, a teoria incrementalista. Em regimes democráticos com estruturas burocráticas complexas e sistemas federativos como o brasileiro, o incrementalismo tende a se consolidar como padrão decisório predominante, como argumenta Howlett (2013). A multiplicidade de atores envolvidos, os diferentes níveis de governo e os conflitos de interesses exigem escolhas politicamente viáveis, adaptativas e de baixo custo político, o que favorece soluções baseadas em ajustes marginais e pactos institucionais duradouros.

Contudo, é necessário refletir criticamente sobre as limitações dessa lógica incremental diante da complexidade e da profundidade da “Questão Social” no Brasil. Embora o Bolsa Família tenha contribuído para a redução da pobreza extrema, sua abordagem gradualista não é suficiente para enfrentar de maneira estrutural as desigualdades históricas, regionais e raciais que marcam a sociedade brasileira. A manutenção da política sem transformações substantivas pode acabar reproduzindo formas limitadas de inclusão social, voltadas à mitigação da pobreza, mas não à sua superação definitiva.

Mesmo com diferentes denominações, reformulações e governos, o núcleo estrutural do Bolsa Família permaneceu inalterado: a transferência condicionada de renda como instrumento de enfrentamento à pobreza. Tal permanência reforça a tese de que a política pública brasileira, sobretudo na área social, tende a evoluir por meio de ajustes marginais, incorporando novas demandas sem romper com os marcos institucionais estabelecidos.

Com isso, há uma noção clara, através da análise histórica da formulação e consolidação do Bolsa Família, de uma construção incremental. Como observa Araújo (2010), o programa é resultado de um acúmulo institucional e de práticas já testadas,

ajustadas ao longo do tempo. Essa trajetória ainda confirma os pressupostos de Lindblom (1959; 1979) e Howlett (2013), para quem as políticas públicas, especialmente em contextos democráticos, são frequentemente formuladas a partir de negociações, adaptações contínuas e mudanças graduais.

A experiência do Bolsa Família, assim, exemplifica a racionalidade incrementalista, ao aliar estabilidade institucional, capacidade adaptativa e viabilidade política na construção de uma das mais relevantes políticas sociais do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do Programa Bolsa Família indica, de forma explícita e robusta, a aplicação do modelo incrementalista na formulação e reformulação da política públicas no Brasil, e uma tendência geral nacional. Historicamente, o programa surgiu como uma resposta pragmática do Estado diante das limitações operacionais, institucionais e políticas enfrentadas na consolidação de um sistema de proteção social voltado às populações em situação de vulnerabilidade. A sua origem na fusão de programas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação expressa o caráter acumulativo e adaptativo que define o incrementalismo como modelo de decisão pública.

Ademais, o contexto contemporâneo exige que as políticas públicas avancem para além da reprodução de modelos conservadores e de baixo impacto transformador. A compreensão da trajetória do Bolsa Família sob a lente do incrementalismo, portanto, é importante não apenas para descrever como a política foi construída, mas também para apontar os desafios que ainda persistem na luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

A presente análise vai de encontro a essa lógica, como uma tentativa de observação/interpretação de uma trajetória histórica marcada por adições estratégicas em uma política de extrema importância no desenvolvimento do país.

É importante destacar a crítica a ser feita com essa perspectiva, e a delimitação argumentativa quanto a esta crítica. Primeiro, o julgamento reflexivo deve recair sobre a lógica incremental utilizada como um "remendo" às expressões da Questão social, de

maneira que se torne apenas uma medida paliativa perante os problemas envolvendo a desigualdades e violações de direitos no Brasil. Entretanto, torna-se essencial posicionar esta reflexão crítica distante daquilo que possa ser considerada uma desaprovação integral ao que o programa representa. Afinal, trata-se de uma medida que impactou significativamente na estrutura social e econômica brasileira.

Um modelo incrementalista, assim como pontua Howlett (2013, p. 165), envolve decisões que "(...) representam de preferência o que é politicamente viável, mais do que o que é tecnicamente desejável, e antes o que é possível ou "ótimo" do que o que é máximo". Assim, a familiaridade com decisões anteriores e a limitação quanto as mudanças posicionam os tomadores de decisão (agentes sociais) envolvidos no ciclo de uma determinada política em um espaço mais favorável e, de certa forma, seguro, posto que a continuação de algo que outrora já se decidiu tende a uma aceitação maior e uma implementação relativamente fácil.

Interpretar o Bolsa Família por intermédio deste modelo em voga torna-se ainda mais útil sob esse pressuposto envolvendo os agentes políticos de tomada de decisão. Com a noção de que existem interesses que direcionam o modo como estes indivíduos agem, há de se colocar na discussão também os benefícios que terão. Além disso, a carga inovativa e transformadora de uma política pode-se tornar ínfima quando os critérios de escolha e definição de mudanças não envolverem os verdadeiros problemas e fontes de desigualdades no país.

Conclui-se, portanto, que o modelo incrementalista oferece uma lente teórica consistente para analisar a estabilidade e a durabilidade de políticas públicas em contextos democráticos. Entretanto, sua aplicação, embora explicativa, não deve ser tomada como prescritiva. Cabe à sociedade civil e às profissões comprometidas com a justiça social, como o Serviço Social, disputar o sentido dessas políticas, ampliando seus horizontes para além da manutenção do possível e apostando em mudanças estruturais capazes de enfrentar, de forma efetiva, as desigualdades que persistem no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Aracy Alves de. **O Programa Bolsa-Família e o trabalho infantil no Brasil**. 2010. 129 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010. Orientadora: Marília Fernandes Maciel Gomes.
- BENDOR, Jonathan. Incrementalism: Dead yet Flourishing. *Public Administration Review*, Stanford, v. 75. n. 2, p. 194–2015, mar./abr., 2015.
- BRASIL. Decreto nº 11.479, de 6 de abril de 2023. **Regulamenta a Lei nº 14.601, de 2023, que institui o novo Programa Bolsa Família**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 2011.
- BRASIL. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002. **Institui o Programa Auxílio-Gás**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2002.
- BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. **Altera a legislação do Programa Bolsa Escola**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2003.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004.
- BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021.
- BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. **Institui o novo Programa Bolsa Família e revoga a Lei nº 14.284/2021**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 ago. 2021.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023. **Institui o novo Programa Bolsa Família**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 mar. 2023.
- BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. **Cria o Programa Bolsa Família**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 out. 2003.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. **Institui o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 ago. 2001.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2.561, de 1992. **Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 2561, de 1992. **Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências**. Programa de Garantia de Renda Mínima. Disponível em: http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Programa/projeto_lei.asp. Acesso em: 15 de junho de 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 2013.

LINDBLOM, Charles E. A ciência de se virar. In: HEIDEMANN, Francisco Gaetani; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Muddling Through**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 161-180. (Tradução de: *The science of muddling through*. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959).

LINDBLOM, Charles E. Ainda se virando, e não totalmente. In: HEIDEMANN, Francisco Gaetani; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Muddling Through**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 181-202. (Tradução de: *Still muddling, not yet through*. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, Nov. Dec. 1979).

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. Limites cognitivos da racionalidade. In: MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, p. 160-238, 1972.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Evolução dos recursos dos programas de transferência de renda**. Brasília: MDS, 2008. 30 p. (Caderno SUAS, ano 3, nº 3).

SIMON, Herbert. Rational Decision Making in Business Organizations. **The American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, set., 1979.